

EL SISTEMA DE RETRIBUCION POR COMPLEMENTOS

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Sumario: 1. El número de conceptos retributivos.—2. La limitación del crédito global.—3. ¿Una vuelta al sistema de tasas?—4. Diferencias irritantes e intentos de unificación.—5. Unificación general y unificación para cuerpos generales.—6. La vinculación de la retribución complementaria a la función.—7. La consideración global del sistema.—8. La distribución interna del crédito departamental.—9. Unificación por ministerios y unificación general.—10. La publicidad, necesidad urgente.

La reciente ley de Retribuciones y la legislación posterior complementaria de aquélla han configurado la retribución de los funcionarios civiles del Estado en dos grandes bloques:

a) Una parte de la retribución—el sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complemento familiar—viene fijada con precisión para todos los funcionarios por el coeficiente de cuerpo, el tiempo de servicios y el número y clase de dependientes familiares. El que los criterios utilizados, sobre todo en el caso de los coeficientes, puedan ser discutibles desde otros puntos de vista, no afecta al hecho de que sean uniformes, claros y generalmente conocidos. Basada en este tipo de criterios, esta parte de la retribución es un resultado de operaciones aritméticas simples que excluyen toda arbitrariedad.

b) La otra parte de la retribución presenta problemas mucho más delicados. Vista desde la perspectiva del conjunto de la Administración Central, varía en cuanto al número de conceptos que la componen, el valor absoluto y relativo de los mismos, los criterios para su fijación, el modo de distribución entre los funcionarios, los medios de pago y la publicidad del sistema.

1. El número de conceptos retributivos

Los conceptos por los que puede retribuirse a los funcionarios son únicamente los previstos en la ley de Retribuciones. Pero la enumeración de la ley —entendida en sentido ampliatorio por la legislación complementaria— es tan generosa que abarca prácticamente todos los supuestos pensables y permite una amplísima libertad de acción a la hora de cifrar las retribuciones individuales.

Aparte del sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complementos familiares, puede retribuirse a los funcionarios por los conceptos siguientes:

- Complemento personal y transitorio.
- Complemento de destino por jefatura.
- Complemento de destino por funciones especiales (funciones de especial relevancia o que entrañen especial peligrosidad o penosidad).
- Complemento de destino por particular preparación técnica.
- Horas extraordinarias.
- Complemento por prolongación de jornada.
- Complemento por plena dedicación sin horario fijo.
- Complemento de exclusiva dedicación (compatible con horas extraordinarias, prolongación de jornada o plena dedicación).
- Incentivos establecidos atendiendo a la productividad de cada funcionario concreto.
- Incentivos establecidos atendiendo a la productividad de las unidades administrativas.
- Incentivos atendiendo a la productividad de un cuerpo determinado.
- Gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios.
- Asignación de residencia.
- Indemnizaciones por gastos realizados en razón del servicio.

La utilización o no de todos estos conceptos es una cuestión que se decide en cada Departamento mediante un acuerdo de la Junta de Retribuciones. Este acuerdo define también el valor asignado a cada concepto —o los criterios o fórmulas en virtud de las cuales es posible determinarlos— con las limitaciones siguientes, fijadas en la instrucción aprobada por decreto de 22 de septiembre de 1965.

Horas extraordinarias

Se calcularán en una cantidad por hora que no podrá exceder del resultado de dividir el sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complementos de destino por 2075, aumentado en un 50 por 100.

Prolongación de jornada

No podrá exceder del 50 por 100 de lo percibido por sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complemento de destino.

Plena dedicación sin horario fijo

Aunque la oscuridad del texto legal hace difícil interpretar la limitación impuesta, parece deducirse que no podrá exceder del 75 por 100 de lo percibido por sueldo, trienios, pagas extraordinarias y destino.

Dedicación exclusiva

No podrá exceder del 100 por 100 del importe del sueldo, trienios, pagas extraordinarias y complementos de destino.

Los demás conceptos retributivos no están sujetos a limitación en su cuantía. Únicamente existen orientaciones generales sugiriendo que se acomoden en lo posible a lo que se percibía antes de la ley de Retribuciones por conceptos análogos (caso de los complementos de destino) o expresa mención de que su límite es tan amplio como permitan las disponibilidades del crédito global.

2. La limitación del crédito global

De hecho, el límite en materia de retribuciones no viene dado por la imposibilidad de remunerar al funcionario por conceptos distintos a los expresados, ni por los topes legales que existen para determinados conceptos, sino por la fijación del crédito global, que constituye

un tope al volumen total que puede dedicarse a la retribución del personal—tanto en general como por ministerios—por la suma de todos los complementos.

El crédito global consiste en una cantidad que figura en los presupuestos generales con carácter global para toda la Administración Central civil. En el presupuesto vigente, este crédito figura en la sección 27, capítulo 100, artículo 120 (número 585.121), por un valor de 4.800 millones de pesetas.

Esta cantidad se distribuye por el Ministerio de Hacienda entre los diversos departamentos, previa negociación bilateral con cada uno de ellos. Fijado así el crédito correspondiente a cada ministerio, el número y valor de los conceptos de retribución complementaria que van a aplicarse a los funcionarios es determinado por la Junta de Retribuciones y de Tasas del ministerio de que se trate.

El sistema que hemos descrito en sus líneas generales plantea serias interrogantes. ¿Cómo se determina el volumen total del crédito global? ¿En base a qué criterios se distribuye entre los distintos departamentos? ¿Quiénes y con qué criterios distribuyen el crédito atribuido a cada ministerio concreto?

Aunque no son públicas las cifras de los créditos fijados para cada ministerio, parece ser que el criterio impuesto por Hacienda ha sido el de acomodarlos en lo posible al volumen total de fondos aplicados a retribuciones extrapresupuestarias por el ministerio respectivo antes de la entrada en vigor de la ley de Retribuciones, deduciendo los aumentos de los sueldos presupuestarios. Este criterio—cuya prudencia sería difícil discutir—surge de una doble necesidad: que ningún funcionario viese disminuida su retribución real por la aplicación de la nueva ley, y que no se comprometiese al Tesoro público en promesas difíciles de financiar.

El reparto interno realizado en cada ministerio del crédito obtenido es aún menos conocido. Las Juntas de Retribuciones y de Tasas se han formado con arreglo a criterios distintos, y dado que a veces su composición es ignorada aun por los propios funcionarios afectados, es difícil apreciar hasta qué punto representan los diversos puntos de vista de las dependencias orgánicas o los intereses de cuerpos y grupos de funcionarios.

También se ignoran los criterios utilizados por las juntas en la elaboración del régimen de retribuciones complementarias y el texto de los acuerdos que determinan éste. Sobre la base de informaciones fragmentarias es posible deducir, sin embargo, algunos rasgos generales del sistema. La mayor parte de los departamentos no utilizan muchos de los conceptos retributivos autorizados por la ley. El núme-

ro y clase de los conceptos varían de ministerio a ministerio, y también hay sensibles diferencias en las valoraciones absoluta y relativa de estos conceptos. Finalmente, se sabe que mientras algunos ministerios han elaborado un sistema general que se aplica con criterios uniformes a todos los funcionarios del mismo, en otros la Junta de Retribuciones se ha limitado a parcelar el crédito disponible, por unidades orgánicas o por cuerpos o grupos de cuerpos.

3. ¿Una vuelta al sistema de tasas?

En la práctica, el sistema produce resultados parecidos al antiguo sistema de tasas y participaciones. En ambos casos existe un fondo limitado que una junta ministerial distribuye entre el personal directamente o a través de órganos delegados y con arreglo a criterios no susceptibles de sistematización general.

Hay, desde luego, algunas variaciones: los conceptos retributivos utilizados son algo más homogéneos y el volumen de fondos disponible ya no depende de la actividad recaudadora de los órganos del propio ministerio, sino de la menor o mayor cuantía del crédito obtenido del Ministerio de Hacienda. Pero a pesar de estas diferencias, el sistema actual, en su conjunto, presenta características parecidas al anterior. La variedad de criterios utilizados hace que no pueda deducirse con claridad una relación directa entre la retribución percibida y las circunstancias objetivas de la función realizada. La falta de transparencia que rodea la fijación y aplicación del sistema de retribuciones complementarias hace que sea difícil juzgar sus resultados en conjunto, pero los datos aislados existentes permiten afirmar que se dan de hecho entre los funcionarios diferencias de percepciones análogas a las que eran inherentes al sistema de tasas y que fueron en su día calificadas de irritantes por el legislador.

4. Diferencias irritantes e intentos de unificación

Es difícil exponer sistemáticamente las diferencias de retribución a que conduce el juego combinado de la ley de Retribuciones y la práctica administrativa actual. Con el planteamiento que hemos descrito resulta casi obligado que se produzcan contrastes importantes en casos determinados. Pero la falta de información, la parcialidad

interesada de los comentarios y la afición burocrática al bulo, los deforma de tal manera en todos los sentidos, que nunca puede saberse lo que hay de cierto en los rumores que circulan por todos los niveles de la Administración.

Hay algunos aspectos en que las diferencias—si no más importantes—son por lo menos más visibles. Esto ocurre, por ejemplo, con la retribución percibida por funcionarios que ocupan puestos análogos de diversos ministerios (verbigracia, dos delegados provinciales en la misma localidad, o funcionarios de análogo nivel de formación y funciones y situación distinta, verbigracia, funcionarios de cuerpos distintos en el mismo ministerio o del mismo cuerpo en distintos ministerios).

La conciencia de estas diferencias ha hecho surgir en diversos ambientes algunas tendencias de unificación que, al ser conscientes de la dificultad de atacar el problema globalmente, casi siempre acaban cristalizando en propuestas de unificación parciales. El que estas propuestas existan supone en sí un signo positivo de inquietud que puede encauzar el régimen de retribuciones hacia soluciones más raciales. Pero al derivar estos intentos de reforma hacia soluciones parciales, tomadas sobre una información deficiente y sin formar parte de un plan de conjunto, pueden ser no sólo ineficaces, sino contraproducentes. No puede olvidarse que las comparaciones aisladas son siempre engañosas por fragmentarias, y las «soluciones parciales» facilitan a menudo el escamoteo de una solución general efectiva.

5. Unificación general y unificación de cuerpos generales

Un ejemplo puede aclarar el peligro apuntado. Una vez que se orienta la reforma hacia intentos fragmentarios, es una tentación fácil pensar en la unificación de las retribuciones de los llamados «cuerpos generales» como paso previo para una posterior unificación de las correspondientes a todos los funcionarios. En principio, no faltan argumentos para mantener esta postura. Los funcionarios del mismo cuerpo, a igualdad de funciones, deben tener la misma retribución por el mismo concepto, sea cualquiera el departamento en que estén. La lógica del argumento aparece clara, sobre todo en el caso de los complementos de destino: no hay razón para que dos jefes de sección o dos secretarías particulares de directores generales tengan complementos de destino distintos. Y si esta lógica se extiende al resto de los complementos, llevaría a la decisión de fijar una retri-

bución complementaria, uniforme para los funcionarios de estos cuerpos, con independencia del Ministerio en que se encuentren prestando sus servicios.

Pero sometamos esta solución a algunas interrogantes. En primer lugar, debemos preguntarnos: ¿En qué medida contribuye a la unificación del sistema el haber unificado entre sí el 8 por 100 de los funcionarios sometidos a él? (1). Y, sobre todo, ¿qué consecuencias tendría esta unificación parcial sobre el resto del sistema? Esta última pregunta lleva a una serie tan amplia de derivaciones que vale la pena considerarla con un poco más de detalle.

6. La vinculación de la retribución complementaria a la función

El basar la retribución complementaria de este grupo de funcionarios en su pertenencia al cuerpo supondría romper el régimen general, que vincula esta retribución a la función realizada y no al cuerpo de origen. La pertenencia al cuerpo se aprecia en nuestro sistema mediante la atribución del coeficiente multiplicador del sueldo base, pero no puede servir para fijar complementos como el de destino, los incentivos, la dedicación o los servicios especiales, conceptos todos que sólo tienen sentido si se consideran en relación con la función efectivamente desarrollada en un puesto determinado de un ministerio concreto.

Antes habíamos visto el contrasentido de que funcionarios de un mismo cuerpo en puestos análogos tuvieran distintos complementos de destino. Pero el contrasentido no nace de que estos funcionarios pertenezcan al mismo cuerpo, sino de que se retribuyan desigualmente puestos análogos, sea cualquiera el cuerpo a que pertenece el funcionario que los ocupa. Si previamente no se unifican los complementos de destino de *todas las jefaturas de sección*, el unificar la parte de ellos atribuidas al mismo cuerpo supone simplemente consagrar la desigualdad de las jefaturas de sección de la misma Dirección General. Y en aquellos puestos desempeñados indistintamente por funcionarios de varios cuerpos, el ministerio se vería obligado a variar el complemento de destino cada vez que un funcionario fuera susti-

(1) Según datos de las últimas relaciones publicadas, los funcionarios de los «cuerpos generales», técnico, administrativo, auxiliar y subalterno suponen 18.500, incluyendo supernumerarios y excedentes, en tanto que los 213 «cuerpos especiales» agrupan más de 230.000 funcionarios.

tuído por otro de cuerpo distinto. Se habrían sustituido así las diferencias lejanas y vagamente conocidas por otras diferencias no menos irracionales vividas contidianamente por funcionarios que trabajan en despachos contiguos.

Y si esto es así en los complementos de destino, aún serían más complejos los problemas a que daría lugar una unificación de este tipo en lo que se refiere a conceptos tales como incentivos, dedicación o servicios extraordinarios. ¿Puede sostenerse que los incentivos para un delegado de Trabajo del Cuerpo Técnico deban ajustarse a los que perciba un subdirector general en Educación Nacional, un jefe de servicio en Información y Turismo o un técnico sin jefatura en Hacienda y sin relación alguna con los fijados para delegados de Trabajo que pertenecen a otros cuerpos? ¿O cómo puede fijarse *por cuerpos* las horas extraordinarias *que van a ser necesarias en las distintas unidades administrativas*? ¿Y qué sentido tiene fijar *a priori* la participación que tendrán los funcionarios del Cuerpo Auxiliar en los trabajos extraordinarios que van a llevarse a cabo el año siguiente en los distintos ministerios?

7. La consideración global del sistema

El ejemplo elegido nos muestra con claridad que cualquier intento de racionalización debe partir de una consideración global del sistema.

Si analizamos las causas profundas de las diferencias actuales veremos que, en definitiva, todas ellas tienen su origen bien en la *falta de proporcionalidad de los créditos globales* atribuidos a los distintos ministerios, bien en los *sistemas de distribución interna* adoptados por cada departamento.

La falta de proporcionalidad entre los créditos asignados a los ministerios se ha derivado fundamentalmente este primer año de la situación existente con anterioridad a la ley. Pero si la adopción del criterio de no perjudicar las situaciones adquiridas se justifica como regla transitoria, no parece defendible su mantenimiento como módulo invariable hacia el futuro. Si bien es clara la necesidad de mantener los créditos actuales a fin de que puedan cubrir las retribuciones presentes de sus funcionarios, es indispensable disponer de una base objetiva para enjuiciar las variaciones que fatalmente habrán de producirse. Sólo si se establecen elementos objetivos de comparación podrá decidirse racionalmente cuándo y en qué medida procede aumentar los créditos de los distintos ministerios. La cuestión es

tanto más importante cuanto que el proceso de elevación constante del coste de la vida impondrá faltamente una revisión periódica de las retribuciones y que en el sistema español parece más fácil realizarla por vía de complementos que modificando el sueldo base.

Afortunadamente, existe ya un órgano cuya composición le hace adecuado para afrontar el problema con la generalidad requerida. El decreto de 22 de septiembre de 1965 estableció una comisión permanente (2) con la misión de elaborar el régimen provisional que el Ministerio de Hacienda habría de proponer al Gobierno «procurando crear una situación homogénea de complementos de sueldo e incentivos por su régimen y cuantía para toda la Administración civil del Estado hasta llegar al estudio y propuesta del régimen definitivo».

Bastaría interpretar sus competencias extensivamente para que esta comisión, en estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda, elaborase los criterios que han de orientar en el futuro la distribución del crédito presupuestario global o las eventuales modificaciones del volumen de éste.

Puede parecer en principio difícil encontrar unidades de medida que permitan realizar una distribución objetiva entre los ministerios del crédito presupuestario global. Sin embargo, el número y clase de los puestos de trabajo y la naturaleza y características de las funciones anejas a los mismos, pueden servir de base a la elaboración de estas unidades. El problema se hace aún más sencillo si la retribución complementaria se analiza en sus diversos componentes. No parece, por ejemplo, que ofrezca dificultades insalvables la unificación de las cuantías de los complementos de destino para toda la Administración. Y aunque otros conceptos retributivos presentan mayores dificultades de equiparación interdepartamental, siempre pueden encontrarse elementos de comparación que permitan valoraciones de conjunto.

8. La distribución interna del crédito departamental

Más que el volumen total de los créditos de que dispone cada ministerio, las diferencias existentes se deben al sistema de distribución interno de los mismos.

(2) El decreto citado fija la composición de la comisión del modo siguiente: presidente, el director general de Presupuestos; vicepresidente, el subdirector general de Retribuciones; dos representantes por cada uno de los departamentos civiles, un representante de la Presidencia del Gobierno; secretario, un funcionario del Ministerio de Hacienda.

Dentro de los vagos límites de conceptos y cuantías relativas señalados, los ministerios actúan de hecho soberanamente en la utilización del crédito de que disponen. Parece ser que la tendencia unánimemente seguida ha sido la de procurar que ningún funcionario percibiera por el nuevo sistema establecido menos cantidad total de la que tenía antes de la entrada en vigor de la ley de Retribuciones. Este objetivo, derivado de la misma esencia de la ley, parece haberse conseguido en general salvo pequeñas diferencias ocasionadas por el distinto juego de las detracciones legales. Pero a la vez, las circunstancias presupuestarias existentes y una hábil utilización de las distintas partidas han permitido en algunos casos elevar la retribución de determinados cuerpos o grupos de funcionarios.

Ahora bien, al moldearse los nuevos conceptos retributivos sobre el patrón de las retribuciones anteriores se han trasladado al sistema actual las diferencias a que deba lugar el sistema de tasas y que fueron la razón principal de su abolición. Y cuando se han producido aumentos, éstos han ido muchas veces en el sentido de ampliar y no de disminuir las diferencias anteriores.

A escala ministerial se hace aún más necesario el establecimiento de criterios generales objetivos de distribución. En primer lugar—y en contra de lo que ocurre en algunos departamentos—aparece como indispensable la implantación de un sistema único para todo el ministerio que sustituya la actual parcelación del crédito por dependencias o cuerpos. Las circunstancias diferentes que deban tener un reflejo retributivo pueden ser apreciadas en su totalidad por la Junta de Retribuciones y de Tasas si se da a ésta una composición que sea lo suficientemente representativa de las peculiaridades orgánicas y funcionales y de los intereses en juego.

9. Unificación por ministerios y unificación general

A escala de un ministerio es más fácil fijar criterios que aseguren la proporcionalidad interna de las retribuciones que para el conjunto de la Administración. Si los complementos de destino pueden ser unificados para todos los puestos de trabajo de la Administración civil del Estado sin grandes dificultades, es evidente que estas dificultades son aún mucho menores en el seno de cada departamento al no existir el problema de establecer equivalencias entre estructuras orgánicas distintas. Puede discutirse si la unidad sección tiene o no el mismo significado en dos ministerios distintos, pero el que dos

jefes de sección del mismo ministerio perciban complementos de destino distinto según el cuerpo a que pertenezcan es algo que no puede apoyarse en ningún argumento racional, sino en tradiciones arcaicas o en la defensa de los intereses de los grupos de mayor poder. Análogamente, pueden buscarse criterios generales objetivos para la elección y utilización de los restantes conceptos retributivos. En definitiva la aplicación de cualquier complemento puede basarse en las características del puesto de trabajo, en la medición del trabajo efectivamente realizado en él, en una relación porcentual con el sueldo o en el nivel—superior, medio, auxiliar o subalterno—del cuerpo a que pertenece cada funcionario.

Es posible que el sistema general resultante no pudiera aplicarse del todo inmediatamente ya que supondría notables reducciones de algunas retribuciones actuales. En algún departamento, la retribución complementaria de ciertos funcionarios es más de cinco veces superior a su sueldo y es previsible que ningún sistema racional pudiese conducir a cifras de este orden. Pero en todo caso, elaborado el sistema, constituirá una clara meta a la que puede llegarse por medidas graduables. Desde el principio, quedaría asegurado el que las diferencias no seguían proliferando arbitrariamente. Y poco a poco, los eventuales aumentos del crédito global del departamento y la liberación de percepciones excesivas y complementos personales de toda cuantía por jubilación de funcionarios, permitirán ir llegando a la aplicación íntegra del sistema adoptado.

La unificación de retribuciones en los distintos ministerios, no acabaría por sí sola con las diferencias interdepartamentales, pero contribuiría a aminorarlas en lugar de agravarlas como puede ocurrir en otro tipo de soluciones parciales. De hecho constituiría un paso fundamental que, conjugado con el establecimiento de criterios objetivos de fijación y distribución del crédito global entre los ministerios, haría posible llegar a la unificación completa en un tiempo relativamente corto.

10. La publicidad, necesidad urgente

Es opinión unánime de quienes han estudiado los problemas de la Administración que las graves corruptelas a que llegó el sistema de tasas y participaciones sólo fueron posibles por la clandestinidad que rodeaba su aplicación. Si la falta de transparencia sigue manteniéndose como tónica general, será casi imposible no sólo mejorar la

situación actual, sino incluso evitar que esta situación siga evolucionando en sentido negativo.

Probablemente se podría sostener que, dado el carácter de las decisiones de distribución del crédito global entre los distintos ministerios, así como de la composición de las Juntas de Retribuciones y de Tasas y de los acuerdos de las mismas, sobre régimen interno de complementos, sea necesaria su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Pero aunque esta opinión fuese discutible desde un punto de vista jurídico-formal es evidente que, por unos u otros medios, la Presidencia del Gobierno, el Ministerio de Hacienda y los ministerios respectivos deberían dar la máxima publicidad a estos extremos.

Más aún, por cada departamento, en lo que a él respecta y centralmente para el conjunto de la Administración, deberían realizarse —y publicarse— estudios detallados sobre los resultados a que da lugar el régimen de retribuciones en la práctica.

Sobre el conocimiento de estos datos y conclusiones sería factible la labor de recionalización de las retribuciones a escala general y departamental. En cambio, de no basarse en el conocimiento completo de las situaciones reales, cualquier intento de reforma parcial corre el riesgo de enfocar erradamente los problemas y, en definitiva, contribuir a gravar los males que se pretenden remediar.